

ANCAMAN KETAHANAN PANGAN RUMAH TANGGA PETANI

S. Djuni Prihatin, Sunarru Samsi Hariadi & Mudiyo*

Abstrak

Ketahanan pangan harus bisa diciptakan bagi kelompok rentan yaitu rumah tangga petani. Ketahanan pangan harus dibangun berdasarkan prinsip keswadayaan dan menjauhkan dari model importansi pangan karena akan mendorong pada trend semakin mahalnya harga pangan bagi kelompok rumah tangga petani. Dengan model penguatan seperti itu maka akan mendorong terciptanya keterjaminan kesejahteraan rumah tangga petani. Untuk itu direkomendasikan agar ketahanan pangan bagi rumah tangga petani dapat terjamin makan ketahanan pangan harus mendasarkan diri pada prinsip keswadayaan atau kemandirian produksi pangan dengan mendorong agar petani mampu menghasilkan bahan pangan, utamanya padi secara optimal. Selain itu untuk memperkuat ketahanan pangan maka perlu didorong pada langkah-langkah diversifikasi pangan, dimana rumah tangga petani dapat memproduksi bahan pangan mandiri serta melakukan variasi konsumsi atas bahan pangan yang dapat mereka konsumsi.

Pemerintah juga harus semakin menunjukkan keberpihakannya bagi petani. Mendorong produksi pangan yang optimal sekaligus mengendalikan laju impor di bidang pangan, sehingga memberikan kesempatan kepada petani untuk dapat meningkatkan kesejahteraan bagi keluarga dan mendukung terciptanya ketahanan pangan secara nasional.

Kata-kata Kunci:

Ketahanan pangan, kesejahteraan, impor, produksi sendiri, diversifikasi pangan

A. Pendahuluan

Ketahanan pangan yang paling banyak dianut oleh Negara-negara di dunia adalah definisi versi Organisasi Pangan Dunia (FAO). Konsep ketahanan pangan FAO dikembangkan sejak pertengahan 1970-an. Pada saat itu ketahanan pangan versi FAO ini hanya berfokus pada masalah ketersediaan pangan, yakni menjamin ketersediaan dan harga pangan utama yang stabil, baik di tingkat internasional maupun nasional. Titik fokus pada aspek ketersediaan pangan sebagai simpul sentral inilah yang di kemudian hari menandai lahirnya sebuah paradigma baru dalam produksi pangan : Revolusi Hijau (Khudori, 2009). Meruyaknya gizi buruk, kelaparan dan

krisis pangan mengharuskan FAO untuk memasukkan warga yang rentan dari ekspose kelaparan dalam definisi ketahanan pangan. FAO merumuskan, ketahanan pangan diartikan sebagai situasi yang ada ketika semua orang, sepanjang waktu, mempunyai aspek fisik, sosial dan ekonomi terhadap bahan pangan yang cukup, aman dan bergizi yang sesuai dengan kebutuhan makanan dan makanan yang disukai untuk kehidupan yang aktif dan sehat (Oswald Spring dalam Khudori, 2009). Definisi ketahanan pangan inilah yang diadopsi pemerintah Indonesia dalam UU Pangan No.7 Tahun 1996 dan PP No.68 Tahun 2002 tentang ketahanan pangan. Dikedua produk hukum itu ketahanan pangan diartikan kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah dan mutunya, aman, merata dan terjangkau.

Merujuk definisi itu, pada dasarnya didalam ketahanan pangan terdapat empat pilar: aspek ketersediaan (*food availability*), aspek stabilitas ketersediaan atau pasokan (*stability of supplies*), aspek keterjangkauan (*access to supplies*) dan aspek konsumsi pangan (*food utilization*). Dengan kata lain, apapun kondisinya, pangan harus tersedia dalam jumlah yang cukup, baik dimusim panen maupun paceklik, terdistribusi merata di seluruh pelosok negeri, harga terjangkau oleh kantong orang miskin sekalipun, aman serta bermutu (Khudori, 2009).

Ketahanan pangan merupakan suatu hal yang utama dalam pembangunan guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Upaya pencapaian ketahanan pangan telah menjadi perhatian pada lingkup nasional dan internasional. Kerentanan atas pangan dapat mengakibatkan rendahnya kualitas hidup masyarakat, baik pada aspek fisik-kesehatan, sosial maupun ekonomi. Melihat hal tersebut, upaya mencapai ketahanan pangan pada suatu negara memang bukan persoalan sederhana, yaitu berhubungan dengan orientasi kebijakan atas prioritas pangan yang komprehensif. The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) Menyatakan bahwa “..*food security is complex multifaceted issue, concerning not just agriculture, technology and trade, but is also overlaid with multiple political and social considerations*” (ESCAP, 2009:19).

B. Ketahanan Pangan

Di Indonesia persoalan pangan telah menjadi isu utama sejak jaman kerajaan, dimana raja-raja Jawa telah memupuk cadangan bahan pangan. Demikian pula pemerintah kolonial Belanda membentuk badan khusus untuk menangani pengadaan pangan, yaitu *Stichting Het Voedings Middelenfonds* (VMF) (Suryana, 2008:2). Pada tahun 1970-an perdebatan ketahanan pangan pada suatu negara mampu menyediakan pangan yang cukup bagi seluruh penduduknya. Pada tahun 1980, fokus kebijakan tidak hanya pada lingkup nasional, namun pada tingkat rumah tangga, bahkan individu (Suryana, 2008:3).

Pada perkembangan awal, ketahanan pangan diartikan menjamin seluruh orang pada setiap waktu terhadap akses pangan dan akses secara ekonomi untuk mendapatkan kebutuhan pangan yang mereka perlukan. Kemudian terdapat perubahan yang membedakan ketersediaan dengan akses, pada akhirnya konsep berkembang dengan memperhatikan faktor lain, seperti nilai gizi, aspek sosial dan latar belakang budaya (ESCAP, 2009:20).

Menyongsong *World Food Summit* dan target *Millenium Development Goals*(MGDs), NCHR sebagai eksekutor hak asasi atas kecukupan pangan dengan tegas menyatakan : *Food Comes First*. Makanan menjadi prioritas utama. Bila pendidikan merupakan penyuapan pikiran maka makanan merupakan penyuapan tubuh. Sebelum otak dapat berpikir tubuh harus mendapat makanan terlebih dahulu. World Bank mendefinisikan ketahanan pangan (*food security*) sebagai akses terhadap kecukupan pangan bagi semua orang pada setiap saat untuk memperoleh tubuh yang sehat dan kehidupan yang aktif. Ketahanan pangan mencakup produksi dan ketersediaan pangan, distribusi dan keterjangkauan oleh semua orang, konsumsi individual untuk memenuhi kebutuhan gizi dan monitor kekurangan pangan (*food insecurity*). Ketahanan pangan merupakan alat untuk mewujudkan penerapan hak asasi terhadap kecukupan pangan (Rungkat-Zakaria, 2006:246).

Ketahanan pangan (*food security*) para ahli sepakat bahwa ketahanan pangan minimal mengandung dua unsur pokok yaitu ‘ketersediaan pangan’ dan ‘aksesibilitas masyarakat’ terhadap bahan pangan tersebut. Salah satu dari unsur di atas tidak terpenuhi, maka suatu negara belum dapat dikatakan mempunyai ketahanan pangan yang baik. Walaupun pangan tersedia cukup di tingkat nasional dan regional tetapi jika akses individu untuk memenuhi kebutuhan pangannya tidak merata, maka ketahanan pangan masih dikatakan rapuh (Arifin, 2004:31).

Ada tiga pilar yang mendukung bangunan ketahanan pangan. Pertama, ialah ketersediaan pangan sebanyak yang diperlukan oleh masyarakat yang mencakup kestabilan dan kesinambungan penyediaan pangan baik yang berasal dari produksi, cadangan maupun impor dan ekspor. Kedua, ialah distribusi yang mencakup aksesabilitas pangan antar wilayah dan antar waktu serta stabilitas harga pangan strategis. Ketiga, ialah konsumsi yang mencakup jumlah, mutu gizi/nutrisi, keamanan dan keanekaragaman konsumsi pangan (Suparmo dalam Usman, 2004:66).

Dari definisi tersebut, untuk keperluan praktis dan implementasi kebijakan serta program, dapat diidentifikasi penjabarannya sebagai berikut (Suryana 2001a, 2001b, 2003a; Dewan Ketahanan Pangan 2006; dalam Suryana, 2008:3-4).

1. Pada tataran kebijakan nasional: (a) pemenuhan pangan yang cukup bagi seluruh penduduk dari hasil produksi sendiri merupakan kebijakan pokok ekonomi pangan nasional; (b) kebijakan penyediaan pangan dari hasil produksi sendiri diperoleh dengan memanfaatkan, melestarikan, dan meningkatkan kapasitas sumber daya secara optimal; dan (c) kebijakan pemerataan pangan antar waktu, antar wilayah, dan antarkelas pendapatan yang ditangani melalui pengelolaan cadangan pangan, distribusi dan harga pangan.
2. Pada tataran rumah tangga: (a) unit pokok kelompok sasaran ketahanan pangan adalah individu-individu dalam suatu rumah tangga; (b) tolok ukur pencapaian ketahanan pangan adalah terjaminnya aksesibilitas fisik dan ekonomi atas pangan; (c) ketersediaan pangan pada tingkat rumah tangga tersebut harus dapat menjamin agar setiap anggota rumah tangga memperoleh pangan dengan jumlah yang cukup untuk hidup sehat dan produktif.
3. Pada tataran komoditas: (a) karakteristik pangan yang dikonsumsi diarahkan agar memiliki mutu gizi yang baik untuk kesehatan dan aman (*safety*), serta halal bagi warga muslim; dan

(b) walaupun jenis pangan itu beragam dan sangat banyak, yang menjadi titik perhatian untuk ditangani melalui intervensi pemerintah terbatas/dibatasi pada beberapa pangan pokok.

Menurut Nielson (Fatah, 2006:175) bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan diperlukan implementasi strategi yang kokoh dan berkelanjutan kearah pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi merupakan *necessary condition* untuk mewujudkan ketahanan pangan, karena pertumbuhan ekonomi berkontribusi terhadap peningkatan produksi dan penguatan posisi dalam perdagangan internasional, yang memungkinkan suatu Negara mengimpor pangan ketika diperlukan. Untuk mencapai kondisi ketahanan pangan, pertumbuhan ekonomi harus diantarkan melalui pengentasan kemiskinan dan pemerataan. Masyarakat miskin dilibatkan dalam proses pertumbuhan, antara lain dengan cara pengembangan pasar, institusi dan infrastruktur yang dapat diakses oleh mereka.

“Food security for a household is defined as ‘access by all people at all times to enough food for an active, healthy life. Food security includes, at a minimum: (a) the ready availability of nutritionally adequate and safe foods and (b) an assured ability to acquire acceptable foods in socially acceptable ways (e.g., without resorting to emergency food supplies, scavenging, stealing, or other coping strategies).’ (National Research Council. 2005:10-11)

Ketahanan pangan dalam rumah tangga didefinisikan sebagai aksesibilitas oleh seluruh orang pada setiap waktu untuk kecukupan pangan untuk bekerja dan hidup sehat. Ketahanan pangan meliputi, setidaknya pada batas minimum ketersediaan jaminan atas pangan dan kecukupan gizi dan menjamin untuk mampu memperoleh pangan dengan cara yang dapat diterima secara sosial. Di sini perlu ditekankan bahwa dalam menyediakan jaminan atas pangan perlu dikembangkan sektor pertanian, baik dengan pengembangan kapasitas petani, dukungan teknologi dan kebijakan yang berorientasi pencapaian ketahanan pangan secara komprehensif. Dalam hal kebijakan diharapkan mampu mengakomodasi semua kepentingan, dimana biasanya petani sebagai produsen menjadi korban, sehingga tingkat kesejahteraan mereka tergolong rendah. Persoalan yang dihadapi di Indonesia, bahwa semakin berkurangnya areal garapan per petani, keterbatasan pasokan air irigasi dan mahalnya harga input serta relatif rendahnya harga produk dapat menjadi faktor-faktor pembatas/kendala untuk program peningkatan kesejahteraan (Darwanto dan Ratnaningtyas, 2007).

Pada dasarnya konsep ketahanan pangan dibedakan menjadi empat komponen, yaitu ketersediaan pangan, akses pangan, kegunaan atau fungsi pangan dan kerentanan. Migotto, et.al, menyatakan bahwa *“Conceptually, food security is generally broken down into four different components—availability, access, utilization, and vulnerability—each capturing different, but overlapping, dimensions of the phenomenon.”* (Migotto, et al. dalam Guha-Khasnabis, 2007:15). Komponen di atas hampir mirip dengan empat elemen penting ketahanan pangan yang diutarakan oleh FAO (ESCAP, 2009:20), yang meliputi ketersediaan pangan (*food availability*), aksesibilitas pangan (*food access*), penggunaan (*utilization*) dan stabilitas (*stability*). *Food availability* diartikan ketersediaan kecukupan kuantitas pangan dengan kualitas baik, disediakan melalui produksi sendiri atau impor, termasuk bantuan pangan. *Food access* merupakan akses

oleh sumber daya individu cukup untuk mendapatkan bahan pangan yang bergizi. Penggunaan atas bahan pangan yang cukup, air bersih, sanitasi dan pemeliharaan kesehatan untuk dicapai sebuah negara yang memiliki tingkat kecukupan gizi yang baik, dimana kebutuhan psikologis bertemu. *Stability* menjadikan aman pangan bagi penduduk, rumah tangga atau individu harus memiliki akses atas pangan pada setiap saat. Masyarakat seharusnya tidak berisiko kehilangan kemampuan mengakses pangan pada keadaan tertekan, seperti krisis ekonomi atau iklim, atau perputaran musim pertanian. Stabilitas ini membutuhkan ketersediaan dan aksesibilitas bagi masyarakat secara umum.

Konsep ketahanan pangan sudah seharusnya berkaitan dengan aspek keberlanjutannya. Hasil penelitian Darwanto (2005) mengungkapkan bahwa untuk menjamin keberlanjutan ketahanan pangan sekaligus meningkatkan kesejahteraan petani, maka diperlukan kebijakan jangka pendek dan jangka panjang. Untuk jangka pendek masih diperlukan kebijakan perlindungan petani dengan pembatasan impor, namun hendaknya didukung dengan kebijakan yang mendorong peningkatan produksi domestik melalui upaya peningkatan produktivitas padi terutama di daerah penghasil besar, seperti di Jawa, Sumbar dan Sulsel. Sedangkan untuk daerah penghasil beras perlu dilakukan peningkatan produktivitas dan luas panen, baik dengan perluasan lahan maupun peningkatan intensitas tanam per tahun dengan jaminan ketersediaan irigasi dan input pertanian. Untuk jangka panjang, kebijakan pembatasan impor tersebut dapat dikurangi secara bertahap, namun kebijakan peningkatan produksi domestik masih diperlukan yang disertai pula dengan upaya penganekaragaman konsumsi atau pangan sehingga mengurangi tekanan pada ketersediaan satu macam produk pangan, terutama beras. Pengembangan agroindustri agar sekaligus mendorong berkembangnya agroindustri rumah tangga sehingga meningkatkan kesejahteraan rumah tangga di perdesaan umumnya dan petani khususnya. Hal ini diharapkan mampu memberikan pandangan jauh ke depan untuk tetap menjaga ketahanan pangan bagi masyarakat, yaitu terkait dengan aspek teknologi, lahan pertanian dan modal manusianya.

Di Indonesia, subsisten masih menjadi keadaan umum bagi petani, artinya latar belakang mereka bermatapencaharian sebagai petani memang prioritas untuk kebutuhan konsumsi. Dengan demikian, tingkat kesejahteraan petani pada aspek ekonomi dapat dikatakan masih cukup jauh untuk tercapai. Perubahan persepsi dan diharapkan mampu merubah perilaku petani yang subsisten menjadi lebih modern, tetapi tetap memproduksi pangan secara maksimal merupakan salah satu cara upaya memperbaiki nasib petani. Sektor pertanian yang subsisten diupayakan menuju ke arah agribisnis, dimana selain kebutuhan akan pangan terpenuhi, tingkat kesejahteraan secara ekonomi juga diperhatikan. Demikian pula hasil penelitian yang dilakukan Adam (2008) menunjukkan bahwa ketahanan pangan rumah tangga sangat bergantung pada faktor demografi, sosial, ekonomi dan budaya masyarakat. Sunnaru (2008:360) menambahkan bahwa ketahanan pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau. Sedangkan untuk suatu wilayah (desa, kecamatan, kabupaten, dan seterusnya), suatu wilayah memiliki ketahanan pangan yang baik jika: (1) pangan tersedia cukup, (2) harga pangan stabil, dan (3) ketersediaan secara cukup dan harga yang terjangkau.

Keadaan di atas seperti yang diyakini oleh T. Lang bahwa ketahanan pangan hanya bisa diartikan sebagai hal yang berkelanjutan. Menurut Lang (Lawrence, et al. (ed), 2010:14) syarat-syarat tercapainya ketahanan pangan antara lain:

- a. tujuan utama adalah menyediakan pangan bagi setiap orang secara berkelanjutan, merata dan sesuai dengan nilai gizi;
- b. secara budaya bertujuan mencapai kesesuaian, ketersediaan dan aksesibilitas;
- c. sistem penyediaan pangan dari aspek ekologis yang mampu bertahan menghadapi persoalan atau krisis lingkungan;
- d. sektor pertanian dengan meningkatkan kapasitas lahan;

sistem pangan dengan mengembangkan kapasitas dan keterampilan untuk menjamin bahwa generasi berikutnya dapat menghasilkan bahan pangan dengan cara yang berkelanjutan.

Ancaman ketahanan pangan

Awal tahun 2000 sebetulnya telah diramalkan sebagai akibat ketidakseimbangan pertumbuhan penduduk yang kecepatan pertumbuhannya menurut deret ukur, sementara kenaikan pangan pertumbuhannya menyerupai deret hitung, maka pada masa yang akan datang manusia akan kekurangan pangan, bahkan di tahun 2004, Indonesia telah menjadi salah satu negara importer terbesar di dunia, bukan hanya beras tetapi juga bahan pangan yang lain. Pada tahun 2002, Indonesia mengimpor 1 juta ton jagung, 0,9 juta ton gaplek, 3 juta ton gandum, 0,8 juta ton kedelai, 0,8 juta ton kacang tanah, 1,6 juta ton gula, 1,2 juta ton bungkil serta berbagai macam buah dan daging. Hal ini menunjukkan bahwa teknologi yang digunakan di Indonesia tidak mampu mendukung ketahanan pangan nasional (Wiranto dan Utomo dalam Usman, 2004 : 183). Dalam kaitan dengan teknologi produksi pangan sebenarnya Indonesia tidak kalah dengan negara lain, dengan demikian masalah utama yang dihadapi dalam produksi bahan pangan bukanlah ketersediaan teknologi, tetapi adopsi teknologi oleh petani.

Dengan pengalaman krisis tahun 1997/1998, maka pemerintah mengubah kebijaksanaan ketahanan pangan sebagaimana dinyatakan dalam GBHN 1999-2004 yaitu peningkatan ketahanan pangan dilaksanakan dengan berbasis sumberdaya, kelembagaan dan budaya lokal, dengan memperhatikan pendapatan petani-nelayan dan pelaku usaha skala kecil lainnya. Ini berarti dalam mencapai ketahanan pangan sejauh mungkin harus dapat dipenuhi oleh produksi dalam negeri. Disamping itu, dengan makin terbatasnya (bahkan berkurang) lahan yang dapat ditanami padi, maka dituntut percepatan penganekaragaman bahan pangan.

Strategi untuk pengembangan produksi dan ketersediaan bahan pangan dapat dilakukan dengan (1) peningkatan dan pemeliharaan kapasitas produksi nasional (2) peningkatan produksi bahan pangan dalam negeri (3) percepatan peningkatan produksi bahan pangan non-konvensional (4) pengembangan teknologi untuk peningkatan produktivitas usaha masyarakat. Untuk menjamin kecukupan bahan pangan strategi pengembangan teknologi hendaknya mampu (1) meningkatkan dan memelihara kapasitas produksi nasional (2) meningkatkan produksi pangan domestik (3) meningkatkan produktivitas (dan pendapatan) usaha masyarakat (4) memperkecil kehilangan (5) meningkatkan nilai tambah (6) meningkatkan efisiensi usaha (Wiranto dan Utomo dalam Usman, 2004 : 192).

Ketahanan pangan diarahkan agar kekuatan ekonomi domestik mampu menyediakan pangan yang cukup bagi seluruh penduduk, terutama dari produksi dalam negeri, dalam jumlah dan keragaman yang cukup aman, dan terjangkau dari waktu ke waktu. Dengan pertambahan penduduk yang besar dan terus bertambah, maka keperluan penyediaan pangan akan terus membesar. Selain jumlah pangan yang dibutuhkan cukup besar, permintaan akan kualitas pangan, keamanan dan keragamannya akan meningkat pula.

Indonesia sebenarnya memiliki berbagai jenis tanaman bahan makanan, yang mengandung karbohidrat, protein nabati dan sayuran, tetapi karena sindroma beras telah memaksa pemerintah untuk selalu impor beras meskipun ditentang oleh masyarakat, dengan alasan untuk cadangan nasional dan tidak akan dilempar ke pasaran domestik (Mangoendihardjo, 2006).

Tonggak ketahanan pangan adalah ketersediaan atau kecukupan pangan dan aksesibilitas bahan pangan oleh anggota masyarakat. Penyediaan pangan tentunya dapat ditempuh melalui (1) produksi sendiri, dengan cara memanfaatkan dan alokasi sumberdaya alam, manajemen dan pengembangan sumberdaya manusia, serta aplikasi dan penguasaan teknologi yang optimal (2) impor dengan menjaga perolehan devisa yang memadai dari sektor perekonomian untuk menjaga neraca keseimbangan perdagangan luar negeri. Sedangkan komponen aksesibilitas setiap individu terhadap bahan pangan dapat dijaga dan ditingkatkan melalui pemberdayaan sistem pasar serta mekanisme pemasaran yang efektif dan efisien yang juga dapat disempurnakan melalui kebijakan tata niaga, atau distribusi bahan pangan dari sentra produksi sampai ketangan konsumen.

Organisasi Pangan dan Pertanian Sedunia (FAO) menetapkan beberapa kriteria tentang ancaman ketahanan pangan suatu negara. Kriteria itu antara lain (1) tingginya proporsi penduduk yang kekurangan pangan (2) tingginya proporsi kekurangan energi/protein dari rata-rata kebutuhan energi/protein yang disyaratkan (*food gap*) (3) besarnya indeks gini dari *food gap* konsumsi energi/protein dan (4) besarnya koefisien variasi konsumsi/energi. Dengan kondisi ketahanan pangan nasional saat ini, Indonesia sebenarnya tengah menghadapi ancaman yang tidak ringan (Arifin, 2004 :34).

Indonesia adalah negara agraris. Tetapi ironisnya, ketika harga beras tinggi, petani adalah sektor pertama yang dirugikan. Walaupun petani menghasilkan beras, tetapi mereka menjual dalam bentuk gabah dengan harga yang murah (Wirianata, 2006). Menghadapi situasi yang demikian kiranya perlu dirumuskan strategi ketahanan pangan sebagai alternatif, minimal sebagai komplemen untuk meningkatkan ketahanan pangan, yakni (1) melakukan integrasi pembangunan ketahanan pangan kedalam kebijakan ekonomi makro Indonesia (2) merumuskan kebijakan alternatif apabila strategi kemandirian pangan atau modifikasi dari swasembada pangan tersebut menemui hambatan. Salah satu bentuk strategi reserve dalam pembangunan pertanian adalah pemberdayaan institusional dalam penggunaan input pertanian (3) mengintegrasikan strategi diversifikasi pangan dengan pengembangan *food technology* yang lebih membumi dan terjangkau masyarakat luas (Arifin, 2004 :42).

Seiring dengan Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK) yang telah dicanangkan oleh Presiden RI pada tanggal 11 Juni 2005 yang lalu di Jatiluhur, Jawa Barat,

bahwa revitalisasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesadaran untuk menempatkan kembali arti penting sektor pertanian secara proporsional dan kontekstual. Dengan harapan agenda pokok revitalisasi Pertanian akan membalik tren penurunan dan peningkatan produksi dan nilai tambah usaha pertanian (Apriyantono, 2006) yang dalam pelaksanaan revitalisasi Pembangunan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan perlu ditunjang oleh penyuluhan pertanian. Sementara selama ini fakta menunjukkan bahwa penyuluhan pertanian sejak 1990-an lebih banyak istirahat daripada bekerja, yang berakibat pada tingkat kemiskinan di kalangan petani semakin meningkat. Revitalisasi atau menghidupkan kembali maknanya bukan sekedar mengadakan/mengaktifkan kembali apa yang, sebelumnya pernah ada, tetapi menyempurnakan struktur, mekanisme kerja, menyesuaikan dengan kondisi yang baru, semangat dan komitmennya. Sementara kondisi Indonesia telah banyak berubah dan karenanya memerlukan adanya “sistim” penyuluhan yang “baru”. Dengan harapan dapat meningkatkan kesejahteraan, daya saing produk pertanian maupun menjaga kelestarian sumberdaya pertanian, perikanan dan kehutanan (Machmur, 2006).

Dengan berlakunya UU No.22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004, bahwa setiap daerah di tingkat kabupaten dan kota menerapkan asas desentralisasi dalam pembangunan, termasuk dalam pembangunan pertanian. Konsekuensinya masing-masing daerah memiliki kebebasan dalam menentukan kebijakan lokal dibidang pertanian, termasuk salah satu diantaranya adalah kebijakan dalam penyuluhan. Akibatnya masing-masing daerah memiliki kelembagaan penyuluhan yang beragam, baik dalam hal struktur kelembagaannya maupun bidang kegiatannya. Bahkan ada daerah tertentu yang kebijakannya tanpa memerlukan kehadiran lembaga penyuluhan secara eksplisit. Ini menunjukkan bahwa komitmen daerah terhadap kegiatan penyuluhan pertanian masih rendah. Padahal di era otonomi daerah penyelenggaraan penyuluhan pertanian menjadi tugas dan tanggungjawab pemerintah daerah. Tanpa kegiatan penyuluhan berakibat mubazirnya iptek hasil penelitian dan kajian. Dampak selanjutnya adalah produktivitas dan kualitas produk pertanian dapat mengalami penurunan, sehingga untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri beberapa komoditi pertanian penting terpaksa impor (Tim Prodi PKP, 2006).

C. Tantangan Ketahanan Pangan Rumah Tangga Petani

Ketahanan pangan akan senantiasa menjadi topik yang penting karena pangan merupakan kebutuhan yang paling hakiki yang menentukan kualitas sumber daya manusia dan stabilitas sosial politik sebagai prasyarat untuk melaksanakan salah satu tujuan pembangunan nasional. Sampai sekarang pun, tujuan itu masih dilanjutkan seperti yang tertuang dalam Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan tahun 2005. Ketahanan pangan akan menunjukkan eksistensinya, bila setiap rumah tangga selalu dapat mengakses, secara fisik maupun ekonomi, memperoleh pangan yang cukup aman dan sehat bagi seluruh anggotanya (FAO, 1996). Artinya titik berat kondisi ketahanan pangan terletak pada tingkat rumah tangga. Ketahanan pangan ini harus mencakup aksesibilitas, ketersediaan, keamanan dan kesinambungan. Aksesibilitas disini artinya setiap rumah tangga mampu memenuhi kecukupan pangan. Ketersediaan pangan adalah rata-rata pangan dalam jumlah yang memenuhi kebutuhan konsumsi di tingkat wilayah dan

rumah tangga. Sedangkan keamanan pangan dititikberatkan pada kualitas pangan yang memenuhi kebutuhan gizi.

Ancaman iklim dan bencana alam sering menyebabkan ketersediaan pangan berkurang. Kondisi ini membuat harga pangan naik dan sulit terjangkau oleh kelompok masyarakat. Dengan kata lain, ancaman tersebut mengganggu aspek stabilitas dari ketahanan pangan. Salah satu contohnya adalah dampak musim kering berkepanjangan (El Nino) yang mengurangi ketersediaan pangan nasional. Karena El Nino 1997 Indonesia harus merelakan hilangnya produksi beras sebesar 1,2 juta ton ditambah dengan adanya krisis ekonomi tahun 1997/1998 yang berkembang menjadi krisis multi dimensi, yang membuat harga beras melesat naik. Hal ini yang secara tidak langsung menerangkan mengapa pada tahun 1998 pemerintah terpaksa mengimpor beras dalam jumlah yang sangat mengejutkan, yakni 5,8 juta ton. Karena krisis tersebut dapat memicu kerawanan sosial yang dapat membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional.

Dengan pertimbangan pentingnya beras tersebut, pemerintah selalu berusaha untuk meningkatkan ketahanan pangan dari produksi dalam negeri. Pertimbangan tersebut menjadi penting bagi Indonesia karena jumlah penduduk semakin besar dengan sebaran populasi yang luas dan cakupan geografis yang luas dan tersebar. Indonesia memerlukan ketersediaan pangan dalam jumlah yang cukup yang memenuhi kriteria kecukupan konsumsi. Kemudahan mewujudkan ketersediaan pangan dalam jumlah yang besar serta kemungkinan alternatif baru bentuk program stabilisasi harga, mendorong berbagai pihak untuk selalu mengevaluasi kebijakan pangan pemerintah. Diprediksikan bahwa pada tahun 2030 nanti akan muncul krisis pangan di Indonesia. Heboh krisis kedelai dan kenaikan harga-harga sembako belakangan ini menjadi peringatan bagi pemerintah dan bangsa. Masalah ini mengingatkan kita agar bisa menyiasati supaya terbebas dari kelaparan atau kerawanan pangan. Sebab arah krisis pangan mulai tampak melanda Indonesia belakangan ini yang ditandai dengan gejala perberasan nasional. Krisis pangan artinya terjadi ketidakberesan di tingkat produksi, distribusi dan daya beli (kesejahteraan) masyarakat. Apalagi di tengah kondisi ekonomi yang sulit, masyarakat betul-betul mengharapkan agar pangan murah dapat diakses dengan mudah sehingga beban kesulitan tidak makin bertambah. Arah krisis pangan harus diwaspadai agar jangan sampai melahirkan krisis politik. Apalagi bagi bangsa Indonesia, beras merupakan komoditas strategis karena hampir seluruh rakyatnya mengkonsumsi beras. Tetapi ironisnya, nasib petani beras masih saja terpuruk. Mengingat itu kebijakan pertanian harus diupayakan agar dapat memberikan insentif yang menguntungkan petani beras, sehingga gairah menanam padi terus tumbuh dan kita tidak terlalu bergantung pada impor dari luar negeri. Untuk mengantisipasi krisis pangan harus ada persepsi bahwa daerah-daerah tetap memiliki kewajiban untuk mendukung ketersediaan beras nasional. Sementara pemerintah pusat harus memiliki *grand design* tentang pembangunan pertanian untuk penyediaan pangan nasional. Kepada tiap daerah perlu ditekankan pentingnya menciptakan ketahanan pangan.

Dalam kondisi krisis ekonomi ditambah gejala harga dalam perberasan nasional, bisa jadi akan muncul ancaman ketahanan pangan yang serius. Setidaknya akan muncul apa yang

disebut dengan *hunger paradox*, yaitu suatu fenomena telah mantabnya ketahanan pangan nasional, yang dicerminkan oleh ketersediaan kalori dan protein di atas angka kebutuhan gizi, tapi kekurangan gizi masih terjadi dimana-mana. Gejala itu mulai tampak pada masyarakat Indonesia dengan munculnya beberapa kasus busung lapar dan gizi buruk di berbagai daerah di Indonesia. Krisis pangan yang memicu kenaikan harga beras juga akan membuat masyarakat miskin kian terpuruk. Bahkan yang menderita akibat krisis pangan bukan cuma golongan miskin, melainkan mereka yang berada sedikit di atas garis kemiskinan juga akan terkena imbasnya. Jika krisis pangan terjadi tentu akan melahirkan instabilitas politik yang hebat

Pada masa pemerintahan Orde Baru, ketahanan pangan telah diartikan terlalu sempit sebagai kemampuan Negara menyediakan pangan terutama pangan pokok yang didominasi beras. Pada masa Orde Baru, situasi ketahanan pangan dianggap baik bila tingkat produksi dan ketersediaan pangan secara makro nasional lebih tinggi dari perkiraan kebutuhan konsumsi. Pola kebijakan makro seperti ini ternyata membawa dampak cenderung diabaikannya ketersediaan dan kecukupan pangan di tingkat mikro (individu atau rumah tangga) sebagai target dan indikator pencapaian program peningkatan ketahanan pangan. Kasus-kasus kekurangan (rawan) pangan terjadi di beberapa daerah secara tidak langsung menunjukkan kelemahan strategi kebijakan yang dipilih selama ini.

Target akhir dari indikator keberhasilan program kebijakan ketahanan pangan semestinya diarahkan untuk mewujudkan ketahanan pangan ditingkat individu atau rumah tangga sebagai unit terkecil kumpulan individu. Hal ini sesuai alasan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar bagi kehidupan manusia sehingga pemenuhannya menjadi hak asasi setiap orang, sebagaimana dirumuskan dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Pangan tahun 1996.

Kecukupan pangan diperlukan sebagai syarat agar seseorang dapat hidup sehat dan beraktivitas sesuai dengan bidang yang ditekuninya. Ketidakmampuan memenuhi kecukupan pangan menunjukkan kondisi relatif rendahnya ketahanan pangan rumah tangga orang tersebut. Derajat ketahanan pangan menjadi rendah apabila terdapat kendala pada tingkat akses terhadap pangan. Belajar dari pengalaman, tingkat ketersediaan pangan di pasar yang tinggi tidak cukup sebagai jaminan tingginya derajat ketahanan pangan di tingkat rumah tangga.

Penurunan daya beli rumah tangga akibat ketimpangan laju peningkatan pendapatan dengan laju inflasi, ketersediaan pangan yang melimpah di pasar menjadi tidak banyak berarti. Perubahan berbagai faktor ekonomi dalam lingkungan rumah tangga berpeluang menimbulkan dampak terhadap ketahanan pangan dalam rumah tangga tersebut. Oleh sebab itu keterkaitan berbagai faktor ekonomi yang dapat mencakup faktor eksternal, kebijakan pemerintah maupun faktor internal rumah tangga menjadi penting untuk diamati. Menurut BPS proporsi rumah tangga pertanian mencapai 58,4 persen dari total rumah tangga secara nasional. Mengingat jumlahnya yang begitu besar, sebagai antisipasi dini penanggulangan masalah rawan pangan menjadi penting untuk diperhatikan. Rumah tangga pertanian di Indonesia jarang yang menjadi produsen murni atau konsumen murni karena pada umumnya mereka menjual sebagian hasil panen dan mengkonsumsi sebagian hasil panen yang lain. Dalam konteks ketahanan pangan ini menunjukkan, pengambilan keputusan rumah tangga pertanian pada sisi produksi maupun

konsumsi akan saling terkait. Pengambilan keputusan pada salah satu aspek, langsung atau tidak langsung berpotensi menimbulkan dampak terhadap pencapaian derajat ketahanan pangan rumah tangga petani.

Rumah tangga pertanian di perdesaan dan rumah tangga berpendapatan rendah pada umumnya mempunyai pola konsumsi relatif sederhana. Pada kelompok ini umumnya beras masih menjadi pangan pokok, meskipun mereka juga masih mengonsumsi pangan penghasil karbohidrat yang lain seperti: jagung, umbi dan mi (terigu). Pengeluaran pangan sumber karbohidrat cenderung mendominasi pengeluaran pangan dalam struktur pengeluaran rumah tangga. Oleh karena pangan sumber karbohidrat memiliki kontribusi konsumsi energi yang dominan, derajat kecukupan pangan dapat tercermin dari status kecukupan konsumsi energi rumah tangga. Pada kelompok rumah tangga berpenghasilan tinggi, pengukuran ketahanan pangan menggunakan kriteria kecukupan energi atau kecukupan energi dan protein. Hal ini dikarenakan dimensi masalah pangan yang dihadapi makin luas.

Secara makro ketersediaan pangan sudah cukup baik, namun di sisi lain akses rumah tangga terhadap pangan masih perlu perhatian. Sebab masih terdapat desa dan wilayah yang rawan pangan dan gizi. Jumlah penduduk miskin menurut BPS tahun 2007 juga masih sangat tinggi, sebanyak 633500 kepala keluarga (18,99%) yang berada di garis kemiskinan dengan pendapatan sekitar Rp 184.965/kapita/hari. Kondisi ini menunjukkan bahwa di tingkat rumah tangga ketahanan pangan masih lemah (Kedaulatan Rakyat, 16-12-2009). Penyebab utama lemahnya ketahanan pangan tersebut adalah kemiskinan yang menyebabkan bukan hanya keluarga tidak mampu membeli pangan untuk mencukupi kebutuhan minimum mereka, tetapi juga rendahnya pengetahuan mengenai pangan yang ikut menyumbang terhadap status gizi seseorang.

D. Penutup

Upaya mewujudkan terciptanya ketahanan rumah tangga petani yang bersamaan dengan terjadinya proses pasar global mewajibkan pemerintah untuk semakin menunjukkan keberpihakannya bagi petani. Di satu sisi mendorong produksi pangan yang optimal sekaligus mengendalikan laju impor di bidang pangan, sehingga memberikan kesempatan kepada petani untuk dapat meningkatkan kesejahteraan bagi keluarga dan mendukung terciptanya ketahanan pangan nasional.

Daftar Pustaka

Adam, Felecia P. 2008. *Ketahanan Pangan Rumah Tangga di Wilayah Pulau Kecil (Studi Kasus di Kabupaten Maluku Tenggara Barat)*. Tesis Program Studi Kependudukan Jurusan Antar Bidang Pascasarjana UGM. Tidak dipublikasikan

- Apriyantono, Anton, Pidato Kunci Seminar Nasional : *Revitalisasi Kebijakan Menuju Industrialisasi Pertanian yang Berkeadilan dan Berkelanjutan*, Dies UGM ke-57, tg 8-9 Desember 2006
- Arifin, Bustanul. 2004. *Analisis Ekonomi Pertanian Indonesia*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Darwanto, D.H. dan Ratnaningtyas, P.Y. (2007). *Kesejahteraan Petani Dan Peningkatan Ketersediaan Pangan: Sebuah Dilemma?*. Jurnal Ekonomi Rakyat. Tersedia <http://www.ekonomi-rakyat.org/pangan%20halal/kesejahteraan%20n%20keter%20pangan.htm>. diakses 29 Desember 2010
- Darwanto, Dwidjono H, 2005. *Ketahanan Pangan Berbasis Produksi dan Kesejahteraan Petani*. Dalam Jurnal Ilmu Pertanian Vol.12. No.2, hal: 152-164
- Fatah, Luthfi. 2006. *Dinamika Pembangunan Pertanian Pedesaan*. Kalimantan Selatan: Jurusan Sosek Fakultas Pertanian Universitas Lambung Mangkurat dengan Pustaka Banua, Banjarbaru
- Guha-Khasnabis, Basudeb, Shabd S. Acharya and Benjamin Davis (ed). 2007. *Food Security*. New York: Oxford University Press
- Kedaulatan Rakyat, edisi 16 Desember 2009
- Khudori. *Political Will* Pemerintah Dalam Mewujudkan Kedaulatan Pangan Melalui Diversifikasi Pangan, Makalah disampaikan dalam Seminar Mewujudkan Kedaulatan Pangan Indonesia Melalui Diversifikasi Pangan, 21 Maret 2009 oleh Gama Cendekia UGM Yogyakarta
- Lawrence, Geoffrey, Kristen Lyons and Tabatha Wallington (ed). 2010. *Food Security, Nutrition and Sustainability*. London: Earthscan
- Machmur, Mulyono, *Revitalisasi Penyuluh Pertanian*, makalah Seminar Nasional Kebangkitan Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan, Sekolah Pascasarjana UGM, 14 Desember 2006
- Mangoendihardjo, Soeprapto, *Strategi Implementasi Sinergi antara Pertanian Konvensional dan Industri Pertanian*, Seminar Nasional Dies UGM ke-57, tg 8-9 Desember 2006
- National Research Council. 2005. *Measuring Food Insecurity and Hunger: Phase 1 Report*. Panel to Review U.S. Department of Agriculture's Measurement of Food Insecurity and Hunger. Committee on National Statistics, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press
- Rungkat-Zakaria, Fransisca. 2006. *Revitalisasi Pertanian dan Dialog Peradaban*. Jakarta: PT.Kompas Media Nusantara
- Suryana, Achmad. *Menelisik Ketahanan Pangan, Kebijakan Pangan, dan Swasembada Beras*. Dalam Departemen Pertanian. 2008. Pengembangan Inovasi Pertanian: Pemantapan Ketahanan Pangan Nasional (Volume I No.I). Bogor: Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Departemen Pertanian

Tim Prodi PKP. Makalah Seminar PKP. Desember 2006

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). 2009. *Sustainable Agriculture, Food Security in The Asian and The Pasivic*. The United Nation: ESCAP

Usman, Sunyoto. 2004. *Politik Pangan*. Yogyakarta: Cired

Wirianata, Herry, *Beras dan Nasib Petani*, Kedaulatan Rakyat 14 Desember 2006

*) Drs. S. Djuni Prihatin, M.Si, Dosen UGM Yogyakarta, saat ini sedang menempuh studi doktoral pada Program Studi Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan (PKP) Sekolah Pascasarjana UGM Yogyakarta, dengan Promotor Prof. Dr. Ir. Sunarru Samsi Hariadi, MS., serta Co-Promotor Prof. Dr. Mudiyo

*) Naskah ini merupakan salah satu bagian dalam Disertasi penulis